

### El Estado y la ciudadanía ante el desafío de la inmigración

Velasco, Juan Carlos

Postprint / Postprint

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Velasco, J. C. (2006). El Estado y la ciudadanía ante el desafío de la inmigración. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 27, 5-17. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58798>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

## SUMARIO

### INMIGRACIÓN, ESTADO Y CIUDADANÍA

El Estado y la ciudadanía ante el desafío de la inmigración. A modo de presentación del número, <i>por Juan Carlos Velasco</i> .....	5
La formación de las migraciones internacionales: implicaciones políticas, <i>por Saskia Sassen</i> .....	19
Lealtades rivales e inclusión democrática en contextos migratorios, <i>por Rainer Bauböck</i> .....	41
Pasar la línea. El Estado en la regulación migratoria desde una perspectiva comparada, <i>por Ana María López Sala</i> .....	71
La valla estadounidense. La teoría política liberal y la inmoralidad de la pertenencia, <i>por Philip Cole</i> .....	101
Mujeres inmigrantes, libertad individual y políticas sociales, <i>por Alessandra Facchi</i> .....	117

### Artículos y secciones especiales

Espacio público global y tiempo histórico, <i>por Tomás Valladolid Bueno</i> .....	129
Globalización y Estado de Bienestar. ¿Por qué no ha sido desmantelado el Estado de Bienestar?, <i>por Jorge Rodríguez Guerra</i> .....	147
La inconsistencia de las evaluaciones científicas: elogio del silencio, <i>por José Carlos Bermejo Barrera</i> .....	169

### Entrevista

Universalismo y «pluriversalismo» ante el nuevo orden mundial. Entrevista a Danilo Zolo, <i>por Pablo Ródenas Utray</i> .....	187
---	-----

### El Estado y la ciudadanía ante el desafío de la inmigración.\* A modo de presentación del número

JUAN CARLOS VELASCO

Instituto de Filosofía del CSIC (Madrid)

Es moneda corriente caracterizar las cuestiones sometidas a fuerte controversia pública con la categoría de «desafío» o «reto». Con el uso de esta noción se pretende subrayar la gravedad y la relevancia del asunto en cuestión; con su abuso, sin embargo, se contribuye a trivializar problemas que han de afrontarse de una manera insoslayable. Entre los asuntos que realmente merecen esta calificación podrían enumerarse el medio ambiente, la seguridad pública, la salud humana y también, y con buenas razones, los movimientos migratorios internacionales. Todas estas cuestiones representan auténticos desafíos, y desafíos incluso de naturaleza global, no exentos además de una considerable carga de «riesgo» compartido, como señalaría Ulrich Beck (1998). En particular, la potenciación del fenómeno migratorio a escala internacional plantea innegablemente serios retos para la gestión cotidiana de la vida en común de cualquier sociedad constituida; desafíos que, como se señalarán, van mucho más allá del hecho coyuntural de que la inmigración se haya convertido en numerosos casos en una cuestión de «preocupación social» y en un arma arrojadiza en la contienda política diaria.

Las intensas corrientes migratorias están en el origen de algunas de las transformaciones de mayor calado acaecidas durante las últimas décadas en las sociedades contemporáneas. En algunos lugares, y para ello bien cabría poner como ejemplo el caso español, la inmigración se ha convertido en muy pocos años en el fenómeno social más novedoso y potente de todos cuantos se suceden en el presente, y probablemente sea también el que mayor huella deje en la configuración

---

\* El presente trabajo se ha realizado en el marco de la Red Europea de Investigación y Formación *Applied Global Justice* (HPRN-CT-2002-00231), aprobada y financiada por la Comisión Europea.

del futuro. No es ésta, sin embargo, una situación privativa del mencionado país, sino que obedece a una compleja e intensa reorganización de la cartografía global de la población humana. Dada la dimensión planetaria que han alcanzado los trepidantes flujos migratorios, resulta bastante ajustado concebirllos como un relevante efecto de los procesos de globalización (entendida ésta aquí en su acepción meramente descriptiva, a saber: como la creciente interrelación entre las distintas partes del planeta). En las últimas dos décadas ha aumentado espectacularmente no sólo el volumen, sino también el grado de mundialización del sistema migratorio, en su doble sentido: aumento de la diversidad de las regiones receptoras e incremento de las áreas de origen. En consecuencia, los inmigrantes presentan una variedad demográfica, social, cultural y económica cada vez mayor y prácticamente inédita en el pasado. Los efectos de este fenómeno también se dejan notar en los más variados aspectos de la vida social tanto de los países receptores como de los emisores, provocando, entre otros, cambios sustanciales en la demografía y considerables alteraciones en la estructura del mercado de trabajo. Resultado de los flujos migratorios globales sería asimismo, por poner otro ejemplo en un terreno nada anecdótico, el aumento del pluralismo religioso de las sociedades de acogida, pues los inmigrantes, al estar amparados en muchos casos sus opciones religiosas por las leyes, difunden e insertan sus propios modelos de entender la religión en los países en donde instalan su nueva residencia. Por su parte, las formas religiosas aportadas por los inmigrantes también se modifican y se adaptan a la nueva realidad social, lo que, a su vez, dinamiza las religiones en migración o transnacionales. En cuestiones religiosas, como en otros muchos aspectos del sistema cultural de los países de inmigración, la vida diaria está cada vez más influida por las creencias, prácticas y productos de otras partes del mundo. El intercambio cultural masivo es un fenómeno habitual en casi todas las sociedades contemporáneas.

La enumeración de dimensiones de la vida social que se han visto conmocionadas de una u otra manera por los recientes flujos migratorios masivos ciertamente podría alargarse pero, en cualquier caso, quedaría mutilada si de ella se hurta la exposición de los efectos generados en la esfera política. Esta carencia sería grave por más que, con algunas notables excepciones, la dimensión política no siempre haya sido abordada con el debido rigor e intensidad en el ámbito de los estudios académicos sobre migraciones. El alcance político del fenómeno migratorio es, sin embargo, manifiesto: «Los flujos de población se convierten en fenómenos inminentemente políticos porque implican, por definición, el cruce de fronteras estatales, es decir, la transferencia de una persona de la jurisdicción de un Estado a la de otro y, en muchos casos, un cambio transitorio o definitivo en la pertenencia a una comunidad social y política nacional» (López Sala, 2005, 14). Es más, la intensa impronta dejada por las migraciones es perceptible en el núcleo sensible del poder político y de la convivencia social, incluso en los elementos articuladores del Estado moderno: la noción tradicional de la soberanía nacional,

el sentido de la ciudadanía o las formas culturales de la identidad colectiva y de la lealtad política. Si la soberanía nacional ya ha sido profundamente erosionada por los procesos de globalización (como se muestra en la creciente incapacidad de la mayoría de los Estados nacionales —por no decir de todos— para gobernar los flujos exógenos que trastocan su propio ciclo económico), la imposibilidad de mantener la integridad de las fronteras ante la presión migratoria no ha hecho sino magnificar este proceso. La ciudadanía, por su parte, ha sido cuestionada como mecanismo de inclusión social y marcador de la pertenencia política. Como consecuencia de las migraciones, la identidad colectiva se ha tornado mucho más compleja y plural, incidiendo con ello en las fuentes de la lealtad de los ciudadanos hacia el poder constituido. Con todo, no se agota ahí el alcance político y normativo de las migraciones: con la puesta en marcha de determinadas políticas migratorias pueden verse afectadas también las bases normativas de las sociedades y, por ende, la propia concepción de la justicia sustentada por las mismas.

Como se ha señalado anteriormente, la inmigración ha adquirido recientemente en España una relevancia política y social mayor que en cualquier otro momento de su historia. En un intervalo de muy pocos años, ha pasado de ser un país de emigración a ser un país de inmigración. Este acelerado crecimiento del fenómeno migratorio se hace aún más patente en el contexto de la Unión Europea (UE): si en 1998 España era aún uno de los países de la UE con menor porcentaje de inmigrantes —algo menos del 2 % de su población total— en 2005 se había convertido ya en el cuarto con mayor porcentaje —el 8,5 %, con un total de casi cuatro millones de extranjeros residentes—. La inmigración en España no es sólo mucho más reciente, sino, sobre todo, mucho más intensa que en otros países de la UE: por séptimo año consecutivo es el principal país de destino de inmigrantes. En términos planetarios, únicamente la emigración hispana hacia los Estados Unidos superaría el intenso flujo que en los últimos años arriba al territorio español. Un fenómeno de tal envergadura afecta, sin duda, a los más variados aspectos de la vida social, empezando por la estructura demográfica. Este proceso también conlleva obviamente repercusiones de índole política como las ya mencionadas. Así, y coincidiendo con el auge del fenómeno, desde finales de la década pasada, la inmigración se ha convertido en España en un tema de relevancia política y de discusión pública. La cuestión migratoria ha padecido en este país, como ya había sucedido en otros con una experiencia similar, un claro proceso de politización, que cobra especial fuerza en períodos electorales. En este sentido, el año 2000 resultó emblemático en la pequeña historia de la inmigración en España: en ese mismo año se promulgaron dos leyes orgánicas sobre la cuestión de la extranjería, ocho comunidades autónomas aprobaron otros tantos planes de integración, tuvieron lugar graves sucesos xenófobos en El Ejido (Almería) y la cuestión migratoria se erigió en uno de los temas estrella de las elecciones generales celebradas en aquella primavera. Esa fecha marca, pues, un antes y un después en el proceso de introducción de la cuestión migratoria en la agenda política pero, a pesar de ello, o

precisamente por ello, no se ha logrado que la cuestión se convierta en objeto de una auténtica *política de Estado*.

La parte monográfica del presente número de la *Revista Internacional de Filosofía Política* se dedica al análisis de las diversas y relevantes implicaciones del fenómeno migratorio en el ámbito político. Dada la ingente amplitud del campo de estudio, las distintas contribuciones recogidas aquí han de proceder de manera selectiva. A continuación, se explicitan los principales ejes temáticos que vertebran este número. Antes de ello, tan sólo una breve aclaración: si bien los movimientos migratorios son un complejo fenómeno cuyos efectos y secuelas se dejan sentir tanto en las sociedades emisoras como en las receptoras, este número de la *RIFP* se ocupa de analizarlos preferentemente desde la perspectiva de estas últimas. No es que ésta sea la más relevante pero, con el objeto de ganar concreción en el análisis, éste ha sido el enfoque adoptado fundamentalmente por los autores reunidos en esta publicación. Es de esperar que en una ocasión ulterior pueda abordarse la cuestión desde el enfoque complementario.

*a) Impacto político de la inmigración: el pluralismo emergente y la gestión de la diversidad.* En los países de inmigración se asiste a un acelerado proceso de constitución de sociedades de corte multicultural impulsado precisamente por la llegada de personas de las más variadas procedencias. En este contexto, el pluralismo cultural generado específicamente por los flujos migratorios, más que un ideal a alcanzar, es más bien ya una realidad y un proceso que hay que gestionar por parte de las sociedades receptoras y sus instituciones. Asumir este palpable efecto de la inmigración y las transformaciones sociales y culturales que conlleva implica tener que afrontar políticamente la articulación de la convivencia entre grupos y comunidades con formas múltiples de identidad colectiva. La relevancia alcanzada por este aspecto del proceso migratorio entronca con una de las derivas más características de los debates políticos contemporáneos: una vez finalizado el enfrentamiento bipolar tan fuertemente ideologizado que caracterizó a la guerra fría, una gran parte de los conflictos políticos giran en la actualidad en torno a la organización y gestión política de la diversidad de sentimientos de pertenencia y a la convivencia entre diferentes formas de vida y de concebir el mundo. Incluso el indeclinable debate social —en torno a la persistencia de injustificadas desigualdades económicas entre los individuos— se ha visto absorbido y desplazado injustificadamente por las tensiones de índole identitaria y cultural.

La multiculturalidad y la multiétnicidad surgidas a raíz de las migraciones han provocado respuestas políticas que repercuten en las estructuras institucionales de los sistemas democráticos, no sólo debido a la creación de nuevas agencias administrativas encargadas específicamente de la gestión de las mismas, sino también a los cambios inducidos en las formas de entender la identidad colectiva e incluso la propia noción de ciudadanía. Estas alteraciones simbólicas, culturales y políticas en las sociedades de acogida han sido analizadas no sin alarma por diver-

sos autores, entre los que cabría mencionar los nombres de Giovanni Sartori (2001) y, desde una perspectiva claramente conservadora, Samuel Huntington (2004). Ambos ponen el grito en el cielo ante los problemas de integración generados por las recientes olas de inmigrantes, debido, sobre todo, a la facilidad con que estos vecinos pueden mantener vínculos afectivos con su cultura de origen (mediante la proliferación de canales de televisión en su propio idioma, llamadas telefónicas y correos electrónicos, además de los billetes de avión a muy bajo coste) y al distanciamiento que ello implica respecto a los valores propios del país que los ha adoptado. Si este diagnóstico puede que sea acertado, no lo es tanto la terapia propuesta. Así, Huntington (2004, 216) reduce las posibles estrategias políticas ante la inmigración a estas tres: «una inmigración escasa o nula, una inmigración sin asimilación o una inmigración con asimilación». Teniendo en cuenta que la primera opción no es tal, sino que tan sólo es un pío deseo o una misión imposible (pues tan imposible resulta blindar herméticamente las fronteras como proceder a una deportación masiva de los inmigrantes irregulares), la alternativa sería asimilación o no asimilación. Lo único que sucede es que ésta es una falsa disyuntiva. En la mentalidad de Huntington, y si fuera tuviera mayor honestidad intelectual, la alternativa sería simplemente: asimilación de la inmigración o caos.

El debate sobre la inmigración, tan lleno de matices, se presta al simplismo y a la demagogia. En ambos errores se incurre no sólo en el ámbito académico, tal como se acaba de ver, sino también —y acaso con mayor asiduidad— en el mundo de la política. Además de percibida como posible peligro para el mantenimiento de las señas de identidad de la sociedad receptora, la cuestión migratoria irrumpe con frecuencia en los debates públicos estigmatizada como un factor conflictivo en un doble sentido: como riesgo para el bienestar económico del país anfitrión y como amenaza para la seguridad ciudadana. La inmigración es presentada con demasiada ligereza como sinónimo de ilegalidad, miseria, conflictividad y delincuencia. Sin duda, los medios de comunicación han contribuido a forjar y difundir esta negativa imagen en el subconsciente colectivo. No obstante, los problemas derivados de la inmigración no se resuelven yéndose al polo opuesto, esto es, angelizando a los extranjeros por ser diferentes o edulcorando los actos criminales eventualmente perpetrados por ellos. Nunca ha de faltar una alta dosis de rigor y realismo a la hora de presentar los datos y de buscar soluciones. Los diversos actores políticos, tanto desde el gobierno como desde la oposición, han de ser conscientes no sólo del coste político de sus intervenciones, sino de su impacto en la formación de la opinión pública.

La política migratoria es un campo de intervención pública sometido a múltiples tensiones, en cuyo origen casi siempre se encuentra un fuerte desajuste entre el número de candidatos a la emigración y las expectativas de las sociedades receptoras. Articular una política en este terreno presupone intentar conciliar valores e intereses a veces contrapuestos representados por una pluralidad de actores individuales y colectivos, así como de instituciones públicas y privadas. En todo

caso, una política migratoria coherente y digna de ese nombre debería apoyarse al menos sobre tres pivotes: un modelo de gestión de la flujos (regulación del acceso y condición de permanencia de los inmigrantes); una gestión de la integración y, por último, pero no menos importante, una política de codesarrollo con los países emisores de emigración (cfr. Arango, 2005, 17-18). Esta caracterización ideal apenas se corresponde con la práctica más habitual: la política migratoria queda reducida en muchos casos a un conjunto de medidas jurídicas y administrativas que pretenden regular las condiciones de entrada y de estancia de los extranjeros en un determinado territorio.

En aquellas sociedades que en un corto espacio de tiempo han pasado de ser sociedades de emigrantes a sociedades de inmigrantes, como sucede en los Estados del Sur de Europa (especialmente España, Italia, Grecia y, en menor medida, también Portugal), se ha de proceder a una reinención de sus patrones de integración y, a la postre, de su propia autoconciencia como comunidad política. Hasta ahora la respuesta de estos países al desafío de la inmigración adolece de «la ausencia de mecanismos institucionales y la inexperiencia administrativa en cuanto a la planificación, regulación y gestión interna de la inmigración» (López Sala, 2005, 172). Estas carencias pueden resultar explicables porque los procesos de acomodación son de largo recorrido y no caben improvisaciones. La circunstancia de que hasta fechas muy recientes la inmigración no tuviese un impacto real en la vida de algunas sociedades podría tener al menos una ventaja, que habría de ser aprovechada por los políticos y gestores de esos países, a saber: mirarse en el espejo de lo ya realizado en otras latitudes no tan lejanas y analizar las causas de los errores cometidos y de los logros obtenidos. Lo cierto, con todo, es que no existe en ningún lugar un modelo de tratamiento de los flujos migratorios que resulte completamente ejemplar, de modo que siempre será necesario innovar a la hora de diseñar y poner en marcha ulteriores propuestas. Incluso sociedades con notable bagaje en la gestión de la inmigración aún no han terminado de procesar esos cambios, como se muestra en los múltiples problemas de adaptación e integración que experimentan en mayor o menor medida casi todos los países de la Europa Central y del Norte, en donde con frecuencia las segundas y terceras generaciones de inmigrantes ponen en entredicho modelos de gestión de la inmigración que hasta hace poco parecían consolidados.

*b) Inmigración y redefinición de la ciudadanía.* Entre el conjunto de medidas que han de incluirse en cualquier política migratoria coherente no debería faltar nunca un instrumento central, a saber: la regulación de la adquisición de la ciudadanía. Visto desde la perspectiva del país de acogida, la normativa sobre esta materia representa un dispositivo fundamental en manos de la comunidad política para definir sus propios límites internos; desde la perspectiva del inmigrante que arriba, resulta crucial porque marca el horizonte de expectativas que el país receptor le ofrece en cuanto individuo que, como tal, tiene la necesidad de planificar su



propia vida. La articulación de un procedimiento transparente para la adquisición de la ciudadanía —y con ella la condición de miembro con plenos derechos de la sociedad de acogida— ayuda en buena manera a reducir los márgenes de incertidumbre existencial. En este sentido, tales normas reguladoras constituyen un poderoso instrumento de integración puesto a disposición de las autoridades del país de acogida. No debe olvidarse, sin embargo, que de esas mismas normas también puede hacerse un uso interesado y torticero. La condición de ciudadano *optimo iure*, como dirían los romanos, esto es, el ser miembro de la comunidad con plenos derechos, juega con demasiada facilidad el ambiguo papel de mecanismo de inclusión/exclusión social: un principio de inclusión que genera exclusiones colaterales. La condición discriminatoria del *status* de ciudadanía se revela en toda su plenitud cuando se esgrime frente a inmigrantes, asilados y extranjeros en general. La distinción entre ciudadanos y extranjeros haría de soporte normativo de determinadas prácticas de exclusión social, como aquellas que Habermas (1998, 636-646) elocuentemente coloca bajo la etiqueta de «chovinismo del bienestar», esto es, la interposición de mecanismos que intentan obstaculizar los crecientes flujos migratorios procedentes de los países más pobres del planeta hacia los países desarrollados. Un buen ejemplo de esa forma de exclusión selectiva sería la política migratoria de la UE, que en gran medida responde a una implementación nada imparcial del principio de libre circulación de personas: de validez general y directa en el caso de los ciudadanos comunitarios, pero sometido a infinidad de restricciones en el caso de los extracomunitarios.

La posición de los inmigrantes en la estructura normativa de los derechos de ciudadanía es un tanto peculiar, pues, pese a ser miembros de hecho de las sociedades de acogida, no son en sentido estricto sujetos de pleno derecho de las mismas. Aun así, el reconocimiento fáctico de sus derechos civiles y sociales en la mayoría de los países democráticos los aproxima enormemente, sobre todo a efectos prácticos, a la condición de ciudadanos. Esta peculiar situación jurídica de muchos residentes foráneos e inmigrantes de larga duración la describió Thomas Hammar (1990) con la ayuda del neologismo *denizens*, que ha obtenido una amplia recepción en la literatura especializada. Este *status*, sin embargo, no concuerda del todo con la versión canónica de la ciudadanía que Thomas H. Marshall (1998) formuló a mediados del siglo XX. Desde el entendimiento de que la ciudadanía constituye una plataforma para el ejercicio de toda una amplia gama de derechos, este sociólogo británico distinguió tres dimensiones de la misma configuradas por los respectivos conjuntos de derechos de carácter civil, político y social. Según su esquema, el desarrollo histórico de estos derechos respondería a una lógica de condensación geográfica y separación funcional de las instituciones políticas del Estado moderno susceptible de ser descrita en su conjunto como un proceso de *inclusión*. Aunque muchos de los principios que estructuraron las lógicas de desarrollo ciudadano a lo largo del siglo XIX fueron invertidos en el siglo XX, la discusión en torno al diseño de los límites de la ciudadanía y a cómo incor-

porar a los sujetos a la comunidad de ciudadanos sigue siendo central en la actualidad, como dejan de manifiesto los debates sobre la inmigración.

En el caso de los llamados *denizens* se invertiría el esquema de Marshall: la ciudadanía social de los inmigrantes antecede y se detiene en el umbral de la ciudadanía política. Esta circunstancia cada vez más frecuente vendría a revelar no sólo que la ciudadanía ha perdido gran parte de su antigua densidad como principio regulador de derechos, sino también que ha sido sustituida en dicha misión por la residencia legal. Por ello, más que como un concepto cerrado, algunos autores han propuesto redefinir la pertenencia social (o *membresía*) como un *continuum* de derechos que discurre entre aquellos individuos privados casi por completo de ellos y los miembros de pleno derecho en una comunidad dada (cfr. Benhabib, 2005). La residencia legal sería el nuevo soporte legal que facilita la adquisición de derechos en un mundo crecientemente transnacional (cfr. Soysal, 1994; Sassen, 2003). Síntoma también de esta progresiva metamorfosis sería la proliferación del fenómeno de la doble ciudadanía y, en ocasiones, de la ciudadanía múltiple (o multicidadanía). Su aceptación por parte de un creciente número de países, que han cambiado las correspondientes leyes, es clave para muchos inmigrantes, que entienden que es la mejor forma de reconocer sus múltiples afiliaciones o identidades. Las políticas de integración dirigidas a los inmigrantes y los criterios que regulan la adquisición de la nacionalidad ponen de manifiesto las distintas estrategias desarrolladas en cada país para regular la *incorporación* social. Las formas en que los inmigrantes organizan su inserción en la sociedad de acogida y abren espacios para su participación en ella son enormemente plurales, y no siempre pasan por los cauces llamados institucionales. De esta forma, se explicaría también la paradoja de la capacidad política creciente de grupos a los que se les niega la titularidad de la ciudadanía. En este ámbito de la integración social, el componente femenino de los procesos migratorios presenta una problemática específica, tal como oportunamente advierte Alessandra Facchi en su contribución.

En cualquier caso, el análisis de los diversos modelos de adquisición de la ciudadanía constituye un paso previo para cualquier debate sobre los criterios de integración social y política de los inmigrantes. Sin aferrarse necesariamente a las categorías de Marshall, la naturaleza jurídica de los derechos civiles, sociales y políticos y su contrapartida en deberes, así como su vinculación con las políticas de ciudadanía, son cuestiones que afectan directamente a la posición de los inmigrantes, pero no sólo a ellos. De la respuesta que se den a estas cuestiones y, en definitiva, de las políticas migratorias que se adopten dependen también los contornos y la composición de la comunidad política. Así, si los derechos de sufragio son centrales en la concepción democrática de la ciudadanía, resulta relevante observar su reconocimiento y su extensión a dos colectivos bien diferenciados de individuos: *a)* los ciudadanos no residentes (o residentes en el extranjero); y *b)* residentes no ciudadanos (extranjeros residentes). Como señala Rainer Bauböck

en el artículo recogido en este número, las diversas formas de reaccionar ante estas situaciones retratan modelos de comunidad política bien diferenciados. En suma, y tal como se ha señalado, el fenómeno de la inmigración ha de ser entendido como el detonante social de la profunda transformación experimentada por la noción de ciudadanía.

c) *El cuestionamiento de las fronteras estatales*. Las migraciones internacionales se definen como el desplazamiento de personas con un carácter relativamente permanente a través de líneas fronterizas reconocidas. En la historia de las migraciones, este cruce de fronteras está asociado a imágenes ambivalentes: al alumbramiento de una tierra de promisión y al escenario de no pocas trágicas historias personales. Frontera y nueva vida, frontera y experiencia de exclusión. Pese a lo decisivo que puede resultar en la trayectoria vital de tantas personas, la ciencia y la filosofía política, por no hablar ya de la política real, han aceptado el trazado de las fronteras como un factor dado, como si fuera prácticamente un hecho inalterable de la naturaleza, del que en ningún caso cabe cuestionar su legitimidad. Ante la existencia de fronteras en general, no ante un determinado trazado de fronteras entre dos Estados soberanos, incluso las teorías de la justicia más elaboradas han guardado un significativo y alarmante silencio (cfr. Kymlicka, 2006). Aunque los criterios de justicia se postulan en principio para todas las personas, los teóricos de la misma —y esto vale, en particular, para John Rawls, la referencia contemporánea obligada en la materia— no reparaban en el hecho de que los Estados limitan los efectos de la justicia de manera casi exclusiva a aquellas personas a las que reconocen como ciudadanos propios. En la doctrina liberal, incluso en la de corte igualitarista, suele procederse a una profunda inversión de los sujetos destinatarios de las mismas, un cambio de lenguaje que habitualmente pasa inadvertido:

Lo que comienza como una teoría sobre la igualdad moral de las *personas*, termina siendo una teoría de la igualdad moral de los *ciudadanos*. Los derechos básicos que el liberalismo confiere a los individuos resultan finalmente estar reservados sólo para algunos individuos, principalmente para quienes son ciudadanos del Estado [Kymlicka, 2006, 36].

El azar de haber nacido a un lado o al otro de una línea fronteriza determina en muchas ocasiones la posibilidad o no de disfrutar de determinados derechos. El hecho de que una determinada sociedad asuma esta circunstancia azarosa para justificar un trato discriminatorio o desigual con respecto a los inmigrantes pone en cuestión la noción de justicia adoptada por esa sociedad, en la medida en que implica una expresa renuncia a aplicar criterios homogéneos de justicia. Para salvar las incongruencias más manifiestas se suele jugar con sobreentendidos que a la larga sólo perjudican a los no nacionales. Las restricciones que impiden a amplios sectores de la población de origen inmigrante el disfrute real de los derechos —así como de los correlativos deberes— tradicionalmente asociados a la condi-

ción de ciudadano suponen una violación grave del principio de igualdad de todos los seres humanos.

Las fronteras territoriales están dotadas en la práctica de una enorme relevancia jurídico-política, pues con ellas se designa a qué derecho está sometida una población, indican qué personas e instituciones ejercen autoridad sobre un determinado territorio y, en definitiva, definen el cuerpo de ciudadanos que integran la comunidad política (cfr. Kymlicka, 2006, 45). Si las fronteras delimitan el territorio sobre el que un Estado puede ejercer legítimamente su jurisdicción, su soberanía o suprema potestad, la ciudadanía constituye el mecanismo legal del que se vale Estado para distinguir entre los miembros de su asociación política y los que no pertenecen a ella. Fronteras y ciudadanía desempeñan de consuno un cometido constitutivo en relación con el Estado y la comunidad política. No se acaban ahí sus funciones: juegan también una función policial, que se pone de manifiesto en el control de los flujos migratorios, pues las fronteras se erigen como muros reales para intentar contener a quienes desean inmigrar y no poseen los papeles adecuados de ciudadanía que les autorizaría a hacerlo, tal como lo analizan Phillip Cole y Ana López en sus respectivos trabajos aquí reunidos. Fronteras y ciudadanía se dan de la mano también para poner trabas a la libertad de tránsito y residencia (reconocida, por ejemplo, por el art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado en 1966). Reforzadas las fronteras con la justificación de controlar nuevas formas de delincuencia, apenas pueden ocultar su función de barreras frente a quienes huyen de la miseria y de la guerra. Su mantenimiento implica apostar por la persistencia de modelos de exclusión y contención que se han demostrado tan ineficaces como injustos. Por su lado, la ciudadanía no es un principio universalista, sino un principio constitutivo propio de cada comunidad política: como forma legal, designa la plena pertenencia a una determinada comunidad política y, simultáneamente, también la garantía de los derechos vinculados a esa pertenencia. Por todo ello, no es de extrañar que ciudadanía y fronteras, en cuanto instituciones sociales históricas claves en la configuración de una identidad política particularista, hayan vuelto a salir a la palestra:

A través de prácticas de membresía del Estado controla la identidad sincrónica y diacrónica de la nación. Pero la nacionalidad y las normas de ciudadanía de todos los pueblos son sumas y mezclas de contingencias históricas, luchas territoriales, choques culturales y actos burocráticos. En ciertas coyunturas históricas estas normas y las luchas en torno de ellas se vuelven más transparentes y visibles que en otras. *Estamos en una coyuntura histórica en la que el problema de las fronteras políticas nuevamente se hace visible* [Benhabib, 2005, 24].

Pese a la señalada contingencia de las fronteras nacionales, sigue disfrutando de amplia aceptación la idea de que las políticas migratorias se han de perfilar ajustadas a sus límites geográficos. El marco estatal constituiría el marco adecuado para las mismas. Sin embargo, la propia naturaleza internacional de los flujos,

la interrelación de las sociedades nacionales y la conveniencia de comparar experiencias de gestión de la inmigración, entre otros factores, impulsan el cambio de la mentalidad dominante. En lo referente a las migraciones cada vez resulta más acuciante la necesidad de disponer de un marco normativo apto para un mundo globalizado.

d) *Migraciones: desafío global, respuesta global.* La gestión política de la cuestión migratoria tiene a veces, como ha advertido Saskia Sassen, el extraño efecto de renacionalizar la política cotidiana: «cuando se trata de inmigrantes y refugiados [...] el Estado reclama todo su antiguo esplendor afirmando su derecho soberano a controlar sus fronteras» (Sassen, 2001, 73). En estas cuestiones se vuelve a aquella concepción política tradicional, según la cual se considera incumbencia privativa e irrenunciable de la soberanía estatal la misión de definir quiénes pertenecen al cuerpo político. Sin embargo, en un mundo crecientemente globalizado, esta tendencia renacionalizadora no puede ser enjuiciada sino como paradójica, y más aún si se tiene en cuenta que, como se indicaba al inicio de esta nota introductoria, el sistema migratorio internacional está cada vez más mundializado y sus efectos se dejan sentir en cualquier región del planeta por muy remota que parezca. Ante esta dimensión mundial alcanzada por los flujos migratorios se impone con fuerza la necesidad de recuperar una perspectiva global y compleja de los procesos desencadenados por los mismos. La insistencia de ciertos sectores sociales y grupos de presión en implementar políticas migratorias restrictivas, que a la postre devienen en un intento imposible de controlar, cerrar e incluso blindar las fronteras, responde a una comprensión de los flujos migratorios como si en definitiva obedecieran a una dinámica unilateral procedente del exterior y no a una compleja red de relaciones multilaterales de carácter no sólo económico, sino también sociocultural, tal como bien argumenta Sassen en el artículo suyo que aquí se recoge.

La oportunidad e incluso la necesidad de ampliar el punto de vista desde donde examinar las cuestiones sociales en su complejidad y multiplicidad se ha ido abriendo paulatinamente entre los cultivadores de las ciencias sociales y la filosofía política y moral. Por ello, hoy es difícil que se tilde de excentricidad la consideración, por ejemplo, de que los problemas ecológicos atañen a la humanidad en su conjunto. Se ha tomado conciencia de que todos habitamos *un solo mundo*, tal como tituló el filósofo moral Peter Singer (2003) su contundente y provocador ensayo sobre una ética adecuada a la era de la globalización. La adopción de una perspectiva meramente estadocéntrica resulta inadecuada para abordar los complejos problemas del mundo contemporáneo: «a medida que más y más cuestiones demandan cada vez más soluciones globales, disminuye la medida en la cual cualquier Estado puede determinar su propio futuro por sí mismo» (Singer, 2003, 211). Si los diversos Estados buscan de manera individual soluciones a los conflictos y problemas generados por la inmigración, éstas encallarán dentro del

reducido marco de actuación del Estado nacional. Hace ya tiempo que no existe ningún Estado realmente aislado y eso sucede a pesar del progresivo perfeccionamiento del control de las fronteras. El mundo se ha convertido en uno solo de un modo irrevocable. Los problemas se han definir como conflictos globales o al menos en clave transnacional, pues ése es el único modo de que las posibles soluciones incidan en el marco de actuación real de los conflictos. También en las ciencias sociales el cambio de orientación ha sido bastante similar. Así, y en la misma dirección que Anthony Giddens o Manuel Castells, Ulrich Beck (2005, 25) señala: «La mirada cosmopolita quiere decir: en un mundo de crisis globales y de peligros derivados de la civilización, pierden su obligatoriedad las viejas diferenciaciones entre dentro y fuera, nacional e internacional, nosotros y los otros, siendo preciso un nuevo realismo, de carácter cosmopolita, para sobrevivir».

Por desgracia no cabe decir lo mismo en el ámbito de la teoría de la justicia, pues hasta fechas muy recientes seguía adoleciendo de un enfoque fundamentalmente intraestatalista. La teoría de la justicia que hoy en día goza de mayor predicamento —la propuesta en su día por John Rawls— contiene enormes lagunas que se ponen de manifiesto cuando se intenta implementar más allá de los límites de los Estados constituidos. No obstante, a partir de los escritos pioneros de Charles Beitz (1979), en los últimos años relevantes filósofos políticos y teóricos sociales, pese a su explícita inscripción en la estela de Rawls, han mostrado su insatisfacción con sus reflexiones acerca de las relaciones internacionales y se reclaman partidarios de aplicar con mayor coherencia su pensamiento político en este ámbito. Entre tales autores de carácter liberal-igualitario y cosmopolita cabría citar a Brian Barry, Henry Shue o Thomas Pogge. Con estos mimbres, y con especial referencia a este último autor (Pogge, 2005), que busca el modo de dar respuesta al grave problema moral de la desigualdad en el planeta, se han ido dando pasos significativos en la elaboración de una teoría cosmopolita de la justicia que permita que asuntos como los relativos a los flujos migratorios sean considerados desde esa perspectiva mucho más integral. El escandalosamente injusto reparto de bienes y recursos entre los diversos pueblos del planeta en absoluto resulta una cuestión ajena a la intensidad que las migraciones internacionales han alcanzado en nuestros días.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ARANGO, Joaquín (2005): «Dificultades y dilemas de las políticas de inmigración», en *Arbor*, n.º 713, 17-25.
- BAUBÖCK, Rainer (2004): «Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía», en G. Aubarell y R. Zapata (eds.), *Inmigración y procesos de cambio*, Barcelona, Icaria, 197-214.
- BECK, Ulrich (1998): *La sociedad del riesgo. En camino hacia otra sociedad moderna*, Paidós, Barcelona.
- (2005): *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Paidós, Barcelona.

- BEITZ, Charles R. (1979): *Political Theory and International Relations*, Princeton U.P., Princeton.
- BENHABIB, Seyla (2005): *Los derechos de los otros*, Gedisa, Barcelona.
- COLE, Phillip (2001): *Philosophies of Exclusion. Liberal Political Theory and Immigration*, Edinburgh U.P., Edimburgo.
- HABERMAS, Jürgen (1998): *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid.
- HUNTINGTON, Samuel P. (2004): *¿Quiénes somos?*, Paidós, Barcelona.
- KYMLICKA, Will (2006): *Fronteras territoriales*, Trotta, Madrid.
- LÓPEZ SALA, Ana M. (2005): *Inmigrantes y Estados*, Anthropos, Barcelona.
- MARSHALL, Thomas H. (1998): *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid.
- POGGE, Thomas (2005): *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Paidós, Barcelona.
- SARTORI, Giovanni (2001): *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, Madrid.
- SASSEN, Saskia (2003): *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Traficantes de sueños, Madrid.
- SINGER, Peter (2003): *Un solo mundo. La ética de la globalización*, Paidós, Barcelona.
- SOYSAL, Yasemin N. (1994): *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago.
- VELASCO, Juan Carlos (2005): «Estado nacional y derechos de los inmigrantes. Sobre la redefinición de la ciudadanía», en *Arbor*, n.º 713, 41-52.
- Weblog *Migraciones. Reflexiones cívicas*, en <http://weblogs.madrimasd.org/migraciones>